AUDIT OF NEW SAR INITIATIVES PROGRAM
DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENSE
NIF PROJECT – DND 2/93

EAGLE EYE NIGHT VISION GOGGLES FOR SAR TECHNICIANS

November 2000

Table of Contents

		PAGE
Executive Summary		1
1.0	Introduction	2
2.0	Project Description	3
3.0	Audit Findings	4

Executive Summary

NIF funding of $687,000 was approved in February 1993, for the 1993-1994 NIF projects, for the purchase of 65 pairs of Night Vision Goggles (NVG) for SAR technicians which would allow them to parachute, hoist and render medical assistance in low ambient light conditions without overhead illumination.

The project was successfully completed, although with some significant delays. Although the goggles were ultimately purchased, there are areas of concern with the overall project management which we will discuss in detail in the report. In some circumstances we were unable to obtain sufficient and appropriate evidence to complete our review with any degree of certainty. In essence, the summary results of our review follow.

The NIF criteria were met in the following areas:

- ?? A Program MOU was in place.
- ?? The project was consistent with NIF funding priorities.
- ?? The selection process was appropriate.
- ?? The post project communication was appropriate given the nature of the project.

Areas where the criteria were not fully met include:

- ?? The project application for this project was not submitted using the appropriate format as recommended in the 1993 NIF guide. Critical information to properly evaluate the proposal and subsequently assess its success was not provided. For example, there was no information on need, impact if the need was not addressed, importance – priority of completing the project and the overall assessment.
- ?? The proposal/annex did not have a section addressing the reporting requirements and or a specific workplan linked to milestones. In addition, the original annex was not signed by NSS officials even though the amended annex had all required signatures.
- ?? The project was delayed on numerous occasions, the scope was changed without prior approval (purchased 48 night vision goggles instead of 65) and reporting on the overall progress of the project was limited.
- ?? The quarterly reports were incomplete and not in the format required by the NSS. The quarterly reports submitted after April 1998 did not conform to the forms contained in the 1998 NIF Guide.
- ?? There was no formal post-project evaluation done.
- ?? We were unable to obtain appropriate evidence to support the purchase of the night vision goggles. According to the project manager, documents surrounding this assignment are limited and invoices to support the costs were not obtained.
- ?? Several quarterly reports were not submitted at all.

Overall, the ultimate objective of the project was attained as the goggles were purchased but several of the reporting and documentation requirements were not met.

1.0 Introduction

The New Initiatives Fund (NIF), administered by the National Search & Rescue Secretariat (NSS) is designed "to provide funding for projects that will enhance search and rescue (SAR) in Canada." Approved projects are subject to audit as set out in the NIF Guide and the Memorandum of Understanding (MOU) agreed between the NSS and the Sponsoring Department, Province or Territory.

One of the projects selected for audit in 2000/01 was the Eagle Night Vision Goggles for SAR Technicians which was proposed by the Department of National Defense. The project involved the procurement of goggles which were fully compatible with parachute operations. Use of these goggles were believed to be beneficial as they would enhance visibility and significantly improve the margin of safety during any night jump.

The audit, conducted in October / November 2000, included the examination of the seven criteria set-out in the 1993 New SAR Initiatives Fund (NIF) Guides and covered the following:

?? compliance with the MOU;
?? proposal application, selection and funding;
?? project management;
?? progress reporting;
?? project claims and payments;
?? post-project evaluation; and
?? communication of results.

This was accomplished by performing the following:

?? Reviewing NSS project records and discussion with NSS staff.
?? Consultation and discussion with project manager at the Department of National Defense (DND).
?? Review of claims processed.
?? Detailed testing of claims.
?? Assessing whether or not the NIF project was managed in compliance with the NIF Guide and the MOU.

There were two different NIF Guides in effect during the timeframe in which the project was undertaken. As such, both guides were considered during the course of the audit taking into consideration the fact that organizations must follow the most recent guidelines set-out by the NSS.

The results of our review are summarized in this report.

2.0 Project Description

The proposal was submitted by the Department of National Defense/ the Canadian Forces to purchase 65 pairs of Night Vision Goggles. The purpose of these goggles was to permit SAR Technicians to safely parachute, hoist and render medical assistance in low ambient light conditions without overhead illumination.

The project was approved at a budget of $1,975,000 over a 2 year period starting April 1993 and ending in April 1995. The budget included $1,625,000 for the purchase of the goggles, $16,250 for transportation costs, $25,000 for training and temporary duty costs and a contingency of $13,250. The cost for this assignment to the NSS was however only $687,000 with other costs shared by MR ($687,000) and AirCom ($500,000).

The approval of the project was premature as acquisition of the goggles did not start before 1996/1997 fiscal years. Based on the 3rd quarter report for fiscal 1995, only $6,000 had been spent on the project as at that date. Due to a delay in the testing of the goggles's effectiveness, the purchase was postponed for another fiscal year. In order to keep the cost to a minimum, the order was reduced to 48 pairs of NVG's compared to the 65 pairs originally planned. The NSS granted the DND a rollover of the remaining funds (ie: $681K) to be used in 1996/1997. No amendment was provided to the NSS explaining this change in the project's scope.

By the end of fiscal 1996/1997, a total of $370K had been spent on this project. The final quarterly report submitted in that fiscal year states the deliveries to SAR had begun and DND anticipated that completion would take place in the late summer of 1997. A revised estimate of the project's cost indicated that the NSS's share would only amount to approximately $640K. Again the DND requested a rollover of the remaining $270K and it was granted by the NSS.

The project was finally completed by the end of fiscal 1997/1998 4th quarter. The cost attributed to the NSS was reduced from $687K to $640 K. According to the project manager, the excess funding of $47K was returned to the NSS. Per the Final Summary Report submitted, all of the activities planned for this project had been completed. In particular, all of the 48 pairs of NVGs had been acquired, training had been provided to operators and mainteners and the operational use was found to be effective.

Several articles and papers discussing the operational use, the results of trials and highlighting the effectiveness of the goggles had been published in related magazines and presented at the USA Night Vision Conference. The goggles did help to improve vision in night rescue operations.

Overall, the project was successfully completed in that the goggles were eventually purchased with some cost savings. Management took the initiative of delaying the purchase of the goggles until the testing of their effectiveness was completed, thereby obtaining a quality product. However, there are

several reporting and documentation issues which were not addressed according to NIF requirements.

3.0 Findings, Conclusions and Recommendations

The findings are summarized by the criteria contained in the NIF Guide.

3.10Program MOUs

Program MOUs are agreed and signed by the participating federal SAR departments, provincial/territorial EMO offices and the NSS. The MOUs are based on the principles set out in the Guide. They are reviewed periodically and updated, as required.

Findings

?? An MOU between the NSS and Department of National Defense, signed in June, 1993 was reviewed. The MOU was further extended to March 31, 1999 in March 1997.

?? The MOU is consistent with the NIF Guide and covered the period of the project in question.

?? The copy of the Annex for the Night Vision Goggles project we reviewed was not signed by the NSS but was however, signed by the Department of National Defense (DND). Because we found evidence the project was accepted and approved by the ICSAR committee, the fact the Annex was not signed is probably an oversight.

Conclusion

The criterion to maintain an agreed, signed and current MOU was met.

3.2 Funding Priorities

Projects must address the priorities of the NSP.

Findings

Prior to the listing of the six NIF priorities in the 1998 Guide, ICSAR was quoted as saying they were "… not able to agree which areas of NIF sponsorship are more or less important than others." The result was that priorities, in the proper sense of the term, did not exist when the project was initially selected in 1993. The 1993 NIF Guide simply states that organizations with responsibilities in the SAR field are eligible for NIF funding for projects which could enhance the effectiveness of the NSP and noted a requirement for proposals to meet the priorities of the National SAR Program.

While it is difficult to conclude categorically that the project was in line with NSP funding priorities, the project was reviewed by DND, the NSS, a merit board and ICSAR, before LMSAR approval.

The project did enhance the effectiveness of the NSP as it permitted SAR technicians to safely parachute to render medical assistance to SAR victims thus significantly improving the margin of safety during night jumps.

Conclusion

The criterion for the project to address NSP priorities was met.

3.10Project Application

Based on the 1995 NIF Guide:

All project applications must comply with the form and content requirements set out in the Guide and include, at a minimum, a:

?? *Project description*
?? *Project budget linked to milestones*
?? *Project work plan linked to milestones*
?? *Project management plan*
?? *Project results/benefits statement in measurable terms*

Findings

?? Forms used to prepare the proposals were not as recommended in the 1993 NIF guide. The proposal did not contain information with respect to the needs, impact if the needs were not addressed, importance and priority of the project and overall assessment of the project. Furthermore, there was no project management plan and the proposal did not link the budget to specific milestones. Finally, the proposal was not fully developed and too brief to make an appropriate assessment.

?? The project budget contained an appropriate level of detail and was generally consistent with the NIF format in use at the time.

?? The proposal did not contain a project management plan and work plan which detailed the activities that were to be undertaken in each fiscal year. The only information regarding milestones included in the proposal related to the amount of funding that would be required in each fiscal year.

Conclusion

The criterion was not fully met. The project application was generally not consistent with the NIF Project format in use at the time. Insufficient details were provided on management plans, project work plans and reporting frequency.

Recommendation

We recommend that when submitting a proposal to the NSS for NIF funding, sponsoring organizations (ie. DND officials) ensure that the application is complete and contains all of the information required by the NIF Guide. In particular, DND should emphasize the importance of providing sufficient relevant information which pertains to the project management and planning phases.

3.11 Project Assessment

All project proposals are reviewed by the sponsoring organizations, the NSS and representatives of the sponsors who make up the NIF Merit Board, against the stated funding priorities and the program terms and conditions set out in the Guide.

Findings

?? We were unable to accurately determine if the review/approval process was followed by DND officials as we were unable to obtain a detailed description of their approval process.

?? Most of the information contained in the proposal was brief and not sufficient for DND or NSS officials to make an appropriate assessment of the feasibility and viability of the project.

?? The initial proposal did not have the NSS approval signature, although minutes show the project was approved by the ICSAR committee and ultimately by LMSAR.

?? The project was ranked by the NIF Merit Board as 21st out of 97 proposals for funding in FY 93/94. Under a cover letter dated February 17, 1993, the Merit Board rankings were accepted by ICSAR and approved by LMSAR.

Conclusion

In our opinion, the criterion was not fully met as the information to make the assessment was insufficient.

Recommendation

We recommend that officials involved in the NIF project application and review process exercice increased diligence in the assessment of the viability of the project, detail budgeting and progress reporting to ensure the project is sustainable.

3.12Project Funding, Claims & Payments

Project approvals must be confirmed by signature prior to the start of the project.

The sponsoring organization prepares and submits claims in accordance with the requirements of the NIF Guide. The NSS reviews all claims for accuracy and compliance with the project approval. All payments will comply with the project approval and the requirements set out in the NIF Guide.

Findings

?? Per the 1993 NIF Guide, funding could be provided as follows: total amount in advance whereby any unused funds remaining at the end of the project had to be returned to the NSS (or obtain a special permission to rollover the funds to the following year); request funding in arrears after incurring the expenses or request partial funding in advance and then on a quarterly basis as needed. In addition, funding request had to be made in writing either by use of an invoice or a letter. For this particular project, there was no formal documentation provided which showed the funds had been transferred. Based on the quarterly reports submitted, it appears that all of the NSS funding had been received prior to the start of the project. As only $6K was spent in FY 94/95, the remaining $681K was approved for rollover for the 96/97 fiscal year. The total amount spent in that fiscal year was $364K; $270K was approved for rollover for FY 97/98.

?? Based on our previous observation, we could not determine what was done with the funds in that two year period where the purchase of the goggles was delayed. We could not tell of the interest earned on the advance had been put towards the project or if it had been used for other purposes not related to the project.

?? Per the final quarterly report, the total amount of funds spent totaled $640K. The remaining $47K in unspent funds was returned to the NSS.

?? Although there appears to be evidence the goggles were in fact used and purchased, we were unable to confirm the exact amount spent. We were unable to vouch any of the expenses to invoices as these were unavailable for our review. Per discussion with DND and NSS officials, the project dated too far back for them to provide us with detailed accounts of the expenses incurred. As such, we are unable to determine if the funds were spent according to the original proposal.

Conclusions

In our opinion, the criteria were not met because of the following:

?? Significant delays were encountered in the completion of the project, although with valid reasons, the change in scope and timeline for the assignment was never formally approved by the NSS.

?? No invoice or letter was ever submitted to the NSS for the advance of the funds for the purchase of the goggles.

?? There are no financial records to support the claims made. Although it appears the goggles were purchased and used, we are unable to confirm the exact amount spent. We are therefore unable to confirm is additional funds should have been returned to the NSS.

Recommendations

We recommend the NSS request, from all sponsoring organizations, invoices in accordance with NIF guide specifications for advance of funds or reimbursement od invoices. A follow up should be made when the NSS does not receive the appropriate supporting documentation. We also recommend that the sponsoring organization makes sure that the appropriate financial system are in place to track expenses by project and that appropriate supporting documentation be retained for an appropriate amount of time. Furthermore, the NSS should have a policy in place which states that interest earned on advances should be used solely for the purposes of the project and any excess should be returned to the NSS.

3.6 Project Reporting

Specific reporting requirements for each project are incorporated into the approval document. They are tailored to the realities of the project but, in general, will call for quarterly reports that outline the activity results to date and the expenditures for the past quarter against approved plan and indicate the activity proposed for the subsequent period. The sponsoring organization is responsible for submitting the reports in accordance with the approved timetable.

Findings

?? Quarterly reports were not submitted for every quarter included in the project's timeframe. Several quarterly reports were missing as a result of delays encountered in the project.

?? The quarterly reports that were submitted contained the essential information although it was very brief and not particularly useful to determine if the project was on track.

Conclusions

The reporting criterion was not met since some quarterly reports were not issued within the prescribed timeframe. Although some quarterly reports were submitted by the project manager on a timely basis, not all of them were and the information provided was not significantly useful to determine the overall progress of the project.

Recommendation

We recommend that quarterly reports be submitted with all of the required information using the format and guidelines included in the most updated NIF Guide. When projects are delayed as significantly as this one was, additional information should be provided so that the NSS can make an informed assessment on the likelihood of the feasibility of the project on a going forward basis.

3.7 Project Monitoring

The sponsoring organization is responsible for monitoring the projects being carried out by a third party.

Findings/Conclusions

This was an DND initiative that did not have any third party involvement.

3.10Post Project Evaluation

Per the NIF Guide:

The sponsoring organization undertakes an evaluation of the project's effectiveness against the objectives established and agreed to at the approval stage. An initial evaluation should be carried out within one year of the project completion and the findings submitted to the NSS for review and tabling at a subsequent ICSAR meeting.

Findings

?? Criteria for evaluating project success were not included in the proposal, therefore there is no specific criterion against which the project manager can evaluate whether or not the project objectives have been achieved.

?? Although the Final Summary Report is not a post project evaluation per say, the report indicates that the project objective was met as the NVGs were purchased and SAR technicians were able to conduct night rescue operations.

?? Other than the information contained in the articles and the paper presented at the USA Night Vision Conference, no formal evaluation was done subsequent to the acquisition of all of the NVGs. The information contained in the article dealt with evaluation made prior to the full distribution of the NVG to SAR squadrons.

Conclusions

The requirement for an evaluation of the project's effectiveness against the agreed objectives has not been met. However, given the nature of the project a post project evaluation may have been an excessive requirement. A post project evaluation is a significant undertaking and in this case, given the fact that goggles were being purchased, it may not have been appropriate.

Recommendations

We recommend that in the future, for projects which are subject to NIF funding and for which there is a qualitative aspect, DND undertakes a post project evaluation of the project's usefulness and document their findings.

We also recommend that the NSS evaluate on a case by case basis the usefulness of requesting post project evaluations on all NIF projects. In some cases, post project evaluations may not be appropriate given the nature and size of funding provided.

3.9 Communication of Project Results

Communicating the results of projects will be done in consultation with the project sponsor.

Findings

?? A formal communication plan was not included in the project proposal. The Final Summary Report did indicate that there would be articles published and a presentation to the USA Night Vision Conference.

?? Correspondance with the NSS was made regarding information that was to be included in the press releases.

Conclusion

The communication criterion has been met.

3.10 Overall Project Management

The project must be managed in accordance with the policies and practices of the sponsoring organization as well as the requirements of the NIF Guide and the approved management plan set out in the project application.

Findings

?? A formal project management plan was not included in the original proposal.

?? The project was successfully completed however there were some project management weaknesses. In particular, the project was late in being completed due to the fact that the goggles effectiveness had not been established and therefore management preferred delaying the purchase of the goggles. It was effectively two years late in being completed. Furthermore, only 48 NVG were purchased as opposed to the original amount of 65. Cash phasing estimates were also changed when officials realized the project would not be completed as per the initial plan. Although goggles were eventually purchased, several parameters which were in the initial proposal were subsequently changed without the prior written approval of the NSS.

?? The financial records were poorly managed. DND officials could not provide us with any supporting documents for the amounts spent on the project.

?? No formal evaluation of the effectiveness of the NVG was ever performed to assess the success of the project.

?? Quarterly reports to NSS were either incomplete, never completed or never submitted to the NSS.

Conclusions

The overall project management was weak.

Recommendations

DND should ensure proposals which are submitted to the NSS for NIF funding have been scrutinized closely to ensure they are realizable within the timeframe and budget requested. In order to manage projects effectively, DND should include a detailed management plan as well as a work plan and milestones linked to the budget.

As for the NSS, it should ensure that the review process is carefully done in order to prevent any mismanagement of funds and to improve the use of NIF funds.

VÉRIFICATION DU PROGRAMME DES NOUVELLES INITIATIVES DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE PROJET FNI – MDN 2/93

LUNETTES DE VISION NOCTURNE POUR LES TECHNICIENS EN RECHERCHE ET SAUVETAGE

Novembre 2000

Table des matières

		PAGE
Résumé		1
1.0	Introduction	2
2.0	Description du projet	3
3.0	Constatations du vérificateur	4

Résumé

En février 1993, dans le cadre des projets du Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage pour l'exercice 1993-1994, le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) approuvait un financement de 687 000 dollars en vue de l'achat de 65 paires de lunettes de vision nocturne (LVN) pour les techniciens en recherche et sauvetage, afin de permettre à ces derniers de sauter en parachute, de hisser des personnes et de donner de l'aide médicale dans des conditions ambiantes de faible luminosité sans devoir recourir à un éclairage vertical.

L'exécution du projet s'est effectuée avec succès, quoique avec des retards considérables. L'achat des lunettes a éventuellement eu lieu, mais quelques préoccupations persistent quant à la gestion globale du projet; il en sera question plus loin dans le présent rapport. Dans certains cas, la vérification n'a pu être complétée avec quelque certitude que ce soit en raison de l'impossibilité d'obtenir des preuves pertinentes et suffisantes. Voici en résumé l'essentiel des constatations permises par notre examen :

Le projet répond aux critères du FNI sur les points suivants :

?? Le programme a fait l'objet d'un protocole d'entente.
?? Le projet concorde avec les priorités de financement du FNI.
?? Le processus de sélection est convenable.
?? L'approche adoptée en matière de diffusion des résultats convient à la nature du projet.

Le projet ne répond pas entièrement aux critères du FNI sur les points suivants :

?? La proposition n'est pas présentée selon le modèle recommandé dans le guide du FNI de 1993. Il y manque certaines données essentielles à une évaluation en bonne et due forme de la proposition et de la réussite du projet. La proposition ne contient, par exemple, aucune information sur les raisons de la nécessité du projet, sur les conséquences de sa non-réalisation, ni sur l'importance, le degré de priorité et l'estimation générale du projet proposé.
?? La proposition et son annexe ne comportent pas de section répondant exactement aux exigences en matière de plan de travail et d'étapes du projet. De plus, l'annexe originale n'est pas signée par des représentants officiels du SNRS; l'annexe modifiée porte cependant toutes les signatures exigées.
?? Le projet est marqué de retards fréquents, le ministère de la Défense nationale (MDN) a modifié l'envergure du projet a sans autorisation préalable (en décidant d'acheter 48 paires de LVN plutôt que 65) et les rapports concernant le déroulement du projet sont limités.
?? Les rapports trimestriels sont incomplets et ne sont pas présentés selon la formule prescrite par le SNRS. En outre, les rapports trimestriels remis après avril 1998 ne sont pas conformes au modèle prescrit par le guide du FNI pour 1998.
?? Il n'y a pas d'évaluation finale officielle du projet.
?? Le vérificateur n'a pas pu obtenir les pièces justificatives voulues à l'appui de l'achat des LVN. Le directeur du projet déclare que l'achat a fait l'objet d'une documentation restreinte; il n'a pas obtenu de factures justifiant les coûts.

?? Plusieurs rapports trimestriels n'ont jamais été remis.

Dans l'ensemble, le projet a atteint son objectif essentiel, c'est-à-dire, l'achat des LVN, mais plusieurs des exigences relatives aux rapports et à la documentation ne sont pas remplies.

1.0 Introduction

Le Fonds des nouvelles initiatives, administré par le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) est conçu dans le but de financer « de nouveaux projets qui amélioreront la recherche et sauvetage au Canada ». Tous les projets approuvés font l'objet d'une vérification tel qu'indiqué dans le guide du FNI et dans le protocole d'entente conclu entre le SNRS et le ministère, la province ou le territoire qui parraine le projet.

L'un des projets sélectionnés en vue d'une vérification pendant l'exercice 2000-2001 est celui de l'achat de lunettes de vision nocturne (LVN) pour les techniciens en recherche et sauvetage, un projet proposé par le ministère de la Défense nationale. Il s'agissait d'acheter des LVN entièrement compatibles avec les opérations de parachutage. Les auteurs de la proposition croyaient que le recours aux LVN serait bénéfique parce qu'il améliorerait la visibilité et rehausserait considérablement la marge de sécurité pendant les parachutages de la nuit.

La vérification, effectuée en octobre et novembre 2000, inclut l'examen des sept critères énoncés dans le guide de 1993 du Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage. Ces critères ont trait aux points suivants :

- ?? conformité au protocole d'entente;
- ?? présentation de la proposition, choix du projet et financement;
- ?? gestion du projet;
- ?? rapports d'étape;
- ?? demandes de remboursement et paiements versés;
- ?? évaluation finale du projet;
- ?? communication des résultats du projet.

La vérification s'est effectuée selon les étapes suivantes :

- ?? Examen des dossiers du projet déposés au SNRS et entretiens avec le personnel du SNRS.
- ?? Consultation et discussion avec le directeur du projet au ministère de la Défense nationale.
- ?? Examen des demandes de remboursement traitées.
- ?? Contrôle détaillé des demandes de remboursement.
- ?? Évaluation de la mesure dans laquelle la gestion du projet FNI s'est faite en conformité avec le guide du FNI et le protocole d'entente.

Pendant la période d'exécution du projet, deux guides du FNI se sont trouvés en vigueur l'un après l'autre. La vérification a tenu compte des deux guides puisque tout organisme réalisant un projet financé par le FNI doit se conformer aux directives les plus récentes établies pas le SNRS.

Les résultats de notre examen sont résumés dans le présent rapport.

2.0 Description du projet

La proposition présentée par le ministère de la Défense nationale visait l'achat de 65 paires de lunettes de vision nocturne (LVN) qui devaient permettre aux techniciens en recherche et sauvetage de sauter en parachute, de hisser des personnes et de donner de l'aide médicale dans des conditions ambiantes de faible luminosité sans devoir recourir à un éclairage vertical.

Le SNRS a approuvé le projet avec un budget de 1 975 000 dollars sur deux ans, d'avril 1993 à avril 1995. Le budget comprenait 1 625 000 dollars pour l'achat des LVN, 16 250 dollars en frais de transport, 25 000 dollars en coûts de formation et de service temporaire et 13 250 dollars de fonds d'éventualité. De ce budget total, le SNRS assumait seulement 687 000 dollars, le reste étant partagé entre les MR (687 000 dollars) et le Commandement aérien (500 000 dollars).

L'approbation du projet s'est révélée prématurée puisque l'achat des LVN n'a commencé que pendant l'exercice 1996-1997. Le troisième rapport trimestriel de l'exercice 1995 indique des dépenses de seulement 6 000 dollars jusque-là. En raison d'un retard dans la mise à l'essai des LVN pour en vérifier l'efficacité, l'achat est reporté à l'exercice financier suivant. Dans le but de maintenir au minimum le coût de l'achat, le MDN réduit la commande à 48 paires de LVN plutôt que de 65 tel que prévu dans la proposition. Le SNRS permet alors au MDN de reporter les fonds restants (681 000 dollars) à l'exercice 1996-1997. Le MDN ne présente aucune modification au SNRS pour expliquer le changement apporté à l'envergure du projet.

À la fin du quatrième trimestre de l'exercice 1996-1997, les dépenses totales du projet se chiffrent à 370 000 dollars. D'après le dernier rapport trimestriel présenté pour cet exercice, la livraison des LVN aux techniciens en recherche et sauvetage a commencé et le MDN prévoit qu'elle s'achèvera vers la fin de l'été 1997. Une estimation révisée du coût du projet indique que la part du SNRS se limitera à environ 640 000 dollars. Le MDN demande alors un nouveau report des fonds restants, soit 270 000 dollars, et le SNRS accepte.

Le projet est finalement achevé à la fin du quatrième trimestre de l'exercice 1997-1998. Les coûts imputés au SNRS sont passés de 687 000 dollars à 640 000 dollars. Selon le directeur du projet, le SNRS a recouvré l'excédent de fonds de 47 000 dollars. D'après le rapport sommaire final présenté, toutes les activités prévues dans le cadre du projet sont réalisées, en particulier l'acquisition des 48 paires de LVN, la formation des techniciens et des préposés à l'entretien et l'évaluation des lunettes, qui a permis d'en confirmer l'efficacité d'utilisation pratique.

Plusieurs articles et rapports concernant l'utilisation opérationnelle des LVN, les résultats des essais et surtout l'efficacité des LVN ont paru dans des revues spécialisées; les lunettes en question ont également fait l'objet d'un exposé lors d'un congrès tenu aux États-Unis sur la vision nocturne (*USA Night Vision Conference*). Les LVN achetées dans le cadre du projet améliorent effectivement la vision lors des interventions de sauvetage nocturnes.

Dans l'ensemble, le projet est finalement un succès puisque l'achat des LVN s'est fait et même avec des économies de coût. La direction du projet a pris l'initiative de retarder l'achat des LVN jusqu'à la fin des essais d'efficacité, s'assurant ainsi d'acquérir un produit de qualité. En revanche, plusieurs exigences en matière de rapports et de documentation ne sont pas remplies conformément aux règles du FNI.

3.0 Constatations, conclusions et recommandations

Les constatations sont résumées en catégories correspondant aux critères prescrits dans le guide du FNI.

3.1 Conformité au protocole d'entente

Ce sont les ministères fédéraux ayant compétence en matière de recherche et de sauvetage qui participent au programme, les bureaux des OMU des provinces ou des territoires et le SNRS qui conviennent ensemble des protocoles d'entente et les ratifient. Ces protocoles d'entente sont fondés sur les principes énoncés dans le guide et ils sont revus et mis à jour de façon périodique, selon le besoin.

Constatations

?? Le SNRS et le ministère de la Défense nationale ont conclu un protocole d'entente et l'ont signé en juin 1993. En mars 1997, ce protocole d'entente a été prolongé jusqu'au 31 mars 1999.

?? Le protocole d'entente est conforme au guide du FNI et il couvre la durée du projet.

?? Nous avons examiné une copie de l'annexe à la proposition du projet d'achat de lunettes de vision nocturne; cette annexe était dûment signée par le SNRS, mais non pas par le ministère de la Défense nationale (MDN). Il s'agit probablement d'une omission involontaire puisque nous avons trouvé les preuves de l'acceptation et de l'approbation du projet par le Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS).

Conclusion

Le projet répond au critère de maintien d'un protocole d'entente convenu, signé et actuel.

3.2 Priorités de financement

Les projets proposés doivent se rapporter aux priorités du PNRS.

Constatations

Avant l'inscription des six priorités du FNI dans le guide de 1998, les membres du CIRS ont déclaré qu'ils « … n'arrivaient pas à s'entendre sur un classement par ordre d'importance des domaines de parrainage du FNI ». Il s'ensuit que le FNI n'avait pas vraiment de priorités, au sens propre du terme, au moment de la sélection du projet en 1997. Le guide du FNI de 1995 dit simplement que les organismes ayant compétence en matière de recherche et de sauvetage sont admissibles au financement du FNI pour réaliser des projets aptes à rehausser l'efficacité du PNRS; le guide exige également que les propositions rejoignent les priorités du Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS).

Bien qu'il soit difficile de conclure catégoriquement que le projet correspond aux priorités de financement du PNRS, il n'en reste pas moins qu'avant d'être approuvé par le ministre responsable de la recherche et du sauvetage (MP-SAR), le projet en question a subi un examen effectué par le MDN, le SNRS, un comité de sélection au mérite et le CIRS.

Le projet sert effectivement à rehausser l'efficacité du PNRS puisqu'il assure aux techniciens en recherche et sauvetage un niveau supérieur de sécurité pour sauter en parachute et apporter des soins médicaux aux victimes, ce qui améliore considérablement la marge de sécurité pendant les parachutages nocturnes.

Conclusion

Le projet est conforme au critère de correspondance avec les priorités du PNRS.

3.3 Présentation de la proposition

Selon le guide du FNI de 1995 :

Les propositions doivent être conformes aux exigences de présentation et de contenu énoncées dans le guide et inclure, à tout le moins :

?? *une description du projet*
?? *un budget de projet par étapes*
?? *un plan de travail par étapes*
?? *un plan de gestion du projet*
?? *un énoncé des résultats et des avantages du projet, formulé en termes mesurables*

Constatations

?? Les formules utilisées pour présenter la proposition ne sont pas celles recommandées par le guide du FNI de 1993. La proposition ne contient aucune information sur les raisons de la nécessité du projet, sur les conséquences de sa non-réalisation, ni sur l'importance, le degré de priorité et l'estimation générale du projet proposé. Qui plus est, elle ne comporte pas de plan de gestion du projet et ne relie pas le budget à des étapes précises de l'exécution du projet. Enfin, la proposition est incomplète et trop brève pour permettre une évaluation convenable.

?? Le budget du projet est suffisamment détaillé et, de façon générale, présenté selon la formule prescrite par le FNI à ce moment-là..

?? La proposition ne contient pas de plan de gestion du projet ni de plan de travail indiquant en détail les activités prévues dans chaque exercice financier. Quant aux étapes, les seules données présentées à ce sujet dans la proposition sont les montants de financement nécessaires pour chaque exercice.

Conclusion

Le critère n'est pas entièrement respecté. La présentation de la proposition n'est pas conforme, en général, au modèle prescrit par le FNI à l'époque, et il manque des renseignements au sujet du plan de gestion, du plan de travail et de la fréquence des rapports.

Recommandation

Nous recommandons que les organismes parrains (en l'occurrence le MDN), au moment de présenter une proposition au SNRS pour obtenir du financement du FNI, veillent à ce que la demande soit complète et contienne tous les renseignements demandés dans le guide du FNI. En particulier, le MDN devrait souligner l'importance

de fournir suffisamment de données pertinentes concernant la gestion du projet et les étapes de planification.

3.4 Évaluation du projet

Toutes les propositions de projet sont examinées par les organismes parrains, par le SNRS et par un comité de sélection au mérite dont les membres sont des représentants des organismes parrains. Cet examen est fondé sur les priorités de financement déclarées et sur les modalités du programme telles qu'énoncées dans le guide du FNI.

Constatations

?? Il est impossible de déterminer exactement si les fonctionnaires administratifs du MDN ont suivi le processus d'examen et d'approbation, puisque le Ministère n'a pas remis de description détaillée de son processus d'approbation.

?? La plupart des renseignements contenus dans la proposition sont trop courts et l'information n'est pas suffisante pour permettre aux fonctionnaires du MDN ou du SNRS d'évaluer proprement la faisabilité et la viabilité du projet.

?? La proposition originale ne porte pas la signature d'approbation du SNRS, mais les procès-verbaux de réunion montrent que le projet a reçu l'approbation du CIRS et, éventuellement, celle du MP-SAR.

?? Le comité de sélection du FNI classe le projet au 21^{e} rang sur 97 propositions à financer pendant l'exercice 1993-1994. Dans une lettre datée le 17 février 1993, le CIRS accepte et le MP-SAR approuve le classement du comité de sélection.

Conclusion

Selon nous, la proposition ne répond pas entièrement au critère puisqu'elle ne contient pas suffisamment d'information pour en permettre l'évaluation.

Recommandation

Nous recommandons que les fonctionnaires administratifs participant au processus d'élaboration et d'approbation d'une proposition de projet pour le FNI mettent plus de diligence à évaluer la viabilité du projet, le détail des budgets et les rapports d'étape, afin de s'assurer que le projet sera réalisable et durable.

3.5 Financement du projet, demandes de remboursement et paiements

L'approbation d'un projet doit être confirmée par une signature avant le commencement du projet

L'organisme parrain prépare et présente les demandes de fonds selon les exigences prescrites à ce sujet dans le guide du FNI. Le SNRS examine toutes les demandes de fonds pour en vérifier l'exactitude et la conformité au document d'approbation du projet. Tous les paiements doivent concorder avec le document d'approbation et avec les exigences énoncées dans le guide du FNI.

Constatations

?? Selon le guide du FNI de 1993, le financement peut être versé comme suit : le SNRS avance le montant total et tous les fonds non utilisés à la fin du projet doivent être rendus au SNRS (ou reportés à l'exercice suivant, avec une autorisation spéciale); les arriérés de financement font l'objet de demandes après l'engagement des dépenses, ou encore, le MDN peut demander des avances partielles au départ et à chaque trimestre par la suite, selon les besoins. De plus, on doit présenter les demandes de fonds par écrit sous forme de facture ou de lettre. Dans le cas de ce projet précis, le MDN n'offre aucun document officiel montrant le transfert effectif des fonds. D'après les rapports trimestriels présentés, la totalité du financement du SNRS semble être reçue avant le commencement du projet. Étant donné que seulement 6 000 dollars sont dépensés pendant l'exercice 1994-1995, le reste des fonds, soit 681 000 dollars, est reporté à l'exercice 1996-1997 avec l'autorisation du SNRS. Le montant total des dépenses de cet exercice s'élève à 364 000 dollars et le SNRS approuve le report de la somme de 270 000 dollars à l'exercice 1997-1998.

?? Nos observations antérieures ne nous permettent pas de déterminer à quoi le MDN a consacré les fonds reçus pendant le délai de deux ans avant l'achat des LVN. Il est impossible de dire si les intérêts gagnés sur les fonds avancés sont allés au financement du projet ou s'ils ont servi à d'autres fins sans lien avec le projet

?? Selon le rapport trimestriel final, les fonds dépensés s'élèvent au total à 640 000 dollars. L'excédent non dépensé de 47 000 dollars est rendu au SNRS.

?? Malgré les preuves apparentes de l'achat effectif et de l'utilisation des LVN, il nous est impossible de confirmer avec exactitude le montant total dépensé dans ce projet. Nous ne pouvons pas non plus contrôler les dépenses à l'aide de factures, puisque le MDN ne nous a pas remis de factures en vue de la vérification. De nos discussions avec des représentants du MDN et du SNRS, il ressort que le projet remonte trop loin dans le temps et qu'ils ne peuvent pas nous fournir de documentation détaillée sur les dépenses engagées. En conséquence, il nous est impossible de déterminer si les fonds ont été dépensés conformément aux termes de la proposition de départ.

Conclusions

À notre avis, le critère n'est pas respecté, et ce pour les raisons suivantes :

?? L'achèvement du projet est marqué par des retards considérables. De plus, même si elle se justifie par des motifs valides, la modification de l'envergure de la tâche et de son calendrier d'exécution n'a jamais reçu l'approbation officielle du SNRS.

?? Le SNRS n'a jamais reçu quelque facture que ce soit concernant l'avance de fonds en vue de l'achat des LVN.

?? Aucun dossier financier n'appuie les demandes de remboursement présentées. Il semble que les LVN aient effectivement été achetées et utilisées, mais il nous est impossible de confirmer la somme exacte dépensée à cette fin ni la possibilité que des fonds de plus auraient dû être retournés au SNRS.

Recommandations

Nous recommandons au SNRS d'exiger que tous les organismes parrains produisent des factures, conformément aux règles prescrites dans le guide du FNI concernant les avances de fonds et le remboursement des factures. S'il ne reçoit pas les documents d'appui qui conviennent, le SNRS devrait effectuer un suivi. Nous recommandons aussi que l'organisme parrain voie à mettre en place un système permettant de suivre les dépenses de chaque projet et de conserver les documents d'appui pendant une période suffisamment longue. De plus, le SNRS devrait instaurer une politique prescrivant que les intérêts perçus sur les sommes avancées servent exclusivement aux besoins du projet et que tout excédent de fonds soit rendu au SNRS.

3.6 Rapports d'étape

Le document d'approbation décrit les exigences en matière de rapports pour chaque projet. Ce qui est exigé peut varier en fonction du projet mais il s'agit en général de rapports trimestriels qui rendent compte des résultats de l'activité jusqu'à la fin de la période, et des dépenses du dernier trimestre comparativement à celles prévues au plan approuvé. Ces rapports indiquent également les activités prévues pour la période de rapport suivante. L'organisme parrain est responsable de la présentation des rapports conformément au calendrier convenu dans la proposition.

Constatations

?? Les trimestres du calendrier du projet ne font pas tous l'objet d'un rapport. Il manque plusieurs rapports trimestriels en raison des retards accusés par l'exécution du projet.

?? Les rapports trimestriels présentés contiennent l'essentiel des renseignements requis, mais ils sont très courts et ne sont pas spécialement utiles pour ce qui est de déterminer si le projet se déroule tel que prévu.

Conclusions

Le critère de présentation de rapport n'est pas respecté puisque certains rapports trimestriels ne sont pas remis en temps voulu. Même si le directeur du projet a présenté certains rapports trimestriels à temps, ce n'est pas le cas de tous les rapports et l'information fournie n'est pas d'une très grande utilité pour déterminer l'avancement général du projet.

Recommandation

Nous recommandons que les rapports trimestriels contiennent toute l'information demandée et soient présentés selon la formule et les directives indiquées dans le tout dernier guide du FNI. Lorsque des projets prennent autant de retard que celui-ci, le directeur du projet devrait donner des renseignements de plus afin que le SNRS puisse effectuer une évaluation éclairée de la probabilité de sa réalisation et décider de le laisser continuer ou non.

3.7 Surveillance du projet

Le ministère parrain est responsable de la surveillance du projet entrepris par une tierce partie.

Constatations et conclusions

L'initiative est le fait du MDN et n'engage pas la participation d'une tierce partie.

3.8 Évaluation finale du projet

Selon le guide du FNI de 1998 :

L'organisme parrain évalue l'efficacité du projet par rapport aux objectifs déterminés et convenus au moment de la ratification de la proposition. Le parrain doit compléter cette évaluation dans le délai imparti selon le plan d'évaluation du projet et soumettre les résultats au SNRS aux fins d'examen et de dépôt lors d'une réunion ultérieure du CIRS.

Constatations

?? Les critères d'évaluation de la réussite du projet ne sont pas énoncés dans la proposition. Il n'y a donc pas de critères à partir desquels le directeur du projet puisse évaluer si les objectifs sont atteints ou non.

?? Bien que le rapport sommaire final ne soit pas en lui-même une évaluation finale du projet, il indique que les objectifs du projet sont atteints puisque les LVN ont été achetées et que les techniciens en recherche et sauvetage ont pu les utiliser lors d'interventions de sauvetage nocturnes.

?? Mis à part les articles et les rapports parus dans des revues spécialisées et les exposés présentés lors de la *USA Night Vision Conference*, il ne s'est fait aucune évaluation officielle après l'acquisition de toutes les LVN. Les renseignements contenus dans un article pertinent ont trait à une évaluation antérieure à la distribution de toutes les LVN aux escadrons de recherche et de sauvetage.

Conclusions

Le MDN ne respecte pas le critère de présentation d'une évaluation finale de l'efficacité du projet en rapport avec les objectifs déterminés et convenus. Cependant, compte tenu de la nature du projet, il est possible que l'exigence d'une évaluation finale soit excessive. L'évaluation finale d'un projet est une tâche considérable et, dans ce cas, l'achat des LVN ayant été effectué, elle ne convenait peut-être pas.

Recommandations

Nous recommandons qu'à l'avenir, dans le cas des projets financés par le FNI et comportant un aspect qualitatif, le MDN effectue une évaluation finale basée sur l'utilité du projet et appuie ses résultats par des documents.

Nous recommandons également que le SNRS évalue au cas par cas le bien-fondé d'exiger l'évaluation finale des projets financés par le FNI. Il est possible que

l'évaluation finale ne soit pas toujours nécessaire, ni même pertinente, compte tenu de la nature du projet et de la quantité de financement accordé.

3.9 Communication des résultats du projet

Le parrain du projet collaborera à la diffusion des résultats du projet.

Constatations

?? La proposition du projet ne contient pas de plan formel de communication. Le rapport sommaire final indique cependant que des articles seront publiés et qu'un exposé sur le projet sera présenté lors de la *USA Night Vision Conference*.

?? Il y a eu des échanges de correspondance avec le SNRS au sujet des renseignements à mettre dans les communiqués.

Conclusion

Le critère de diffusion est respecté.

3.10Gestion du projet

On doit gérer le projet conformément aux politiques et aux pratiques de l'organisme parrain, aux exigences énoncées dans le guide du FNI et au plan de gestion approuvé, décrit dans la proposition.

Constatations

?? La proposition originale ne contient pas de plan formel de gestion du projet.

?? Le projet est réalisé en entier et avec succès, mais il comporte des points faibles. Mentionnons surtout le retard important accusé par le projet parce que l'efficacité des LVN n'était pas démontrée et que le MDN a préféré reporter l'achat jusqu'au moment où serait faite la preuve de cette efficacité; en réalité, le retard s'est étendu à deux ans. En outre, le MDN a décidé d'acheter 48 paires de LVN plutôt que 65, tel que prévu dans la proposition de départ. Il a aussi apporté des changements au déroulement du programme de financement lorsqu'il est apparu que le projet ne serait pas achevé dans les délais prévus au plan initial. L'achat des LVN s'est éventuellement réalisé, mais le MDN a modifié plusieurs des paramètres de la proposition originale sans obtenir au préalable l'autorisation écrite du SNRS.

?? Les dossiers financiers du projet ont été mal gérés. Les fonctionnaires administratifs du MDN n'ont pu nous remettre aucune documentation justifiant les dépenses engagées dans le cadre du projet.

?? L'efficacité des LVN n'a fait l'objet d'aucune évaluation formelle afin de mesurer la réussite du projet.

?? Les rapports trimestriels à remettre au SNRS sont incomplets, inexistants ou n'ont jamais été remis.

Conclusions

La gestion générale du projet est mauvaise.

Recommandations

Le MDN devrait veiller à ce que les propositions soumises au SNRS en vue d'obtenir un financement du FNI soient examinées avec soin afin de vérifier si les projets sont réalisables dans les délais et avec les budgets demandés. Pour être en mesure de gérer efficacement les projets, le DND devrait inclure à toute proposition un plan de gestion détaillé ainsi qu'un plan de travail composé d'étapes liées au budget.

Le SNRS, pour sa part, devrait s'assurer que le processus d'examen des propositions est appliqué à la lettre afin de prévenir toute mauvaise gestion et d'améliorer l'utilisation des fonds du FNI.